Un exemple de droit au logement opposable :

Ecosse : la Loi sur le mal-logement[1] (2003)

The Homelessness etc. (Scotland) Act 2003

Marc Uhry – Alpil – 2004 alpil@globenet.org

Principe général :
Le *Homelssness etc. (Scotland) Act* est une Loi votée en 2003, pour préciser les droits individuels des personnes mal-logées ou sans-abri, les responsabilités publiques et la programmation de l'éradication du mal-logement.

En résumé, cette Loi rend le droit au logement opposable pour différentes catégories prioritaires, en prévoyant la généralisation de ce droit à l'ensemble de la population en 2012. Les personnes concernées peuvent réclamer leur droit au logement auprès d'une collectivité locale et le cas échéant, l'assigner devant une juridiction compétente (chambre administrative du tribunal civil). En fonction des situations, les collectivités sont tenues de proposer un logement durable, un hébergement institutionnel, et en fonction des situations, une gamme de qualité de services et de prestations.
Cette Loi est accompagnée d'un "code d'orientation" (un manuel d'utilisation, qui ressemblerait à une codification de nos décrets d'application), qui organise notamment les capacités discrétionnaires des collectivités locales.

La Loi introduit à la fois des règles et des principes d'arbitrage. Par exemple, il n'est pas possible de considérer qu'une femme avec deux enfants ne relève pas d'une catégorie prioritaire, car elles sont listées dans la Loi. En revanche, une personne qui se plaint de la mauvaise qualité de son logement sera soumise à une évaluation du caractère "raisonnable" de sa demande, quite à ce qu'elle soit *in fine* arbitrée par une cour de justice.
Le tribunal n'intervient que si la Loi n'a pas été respectée, ou si la capacité discrétionnaire a été exercée improprement (elle est très encadrée par des définitions légales très précises de ce qu'est un mal-logé, les circonstances du mal-logement et la grille de correspondance entre ces circonstances et les prestations dues).

L'intérêt de cet exemple réside à la fois dans l'idée que l'opposabilité du droit au logement n'est pas une chimère et que par conséquent, il a fallu trouver un certain nombre d'arbitrages aux questions rémanentes que cette perspective soulève : quelle Collectivité est responsable pour un sans-abri ? Quel type de prestation fournir ? Que faire lorsqu'un ménage refuse la solution qui lui est proposée ? Quid des expulsions locatives ? Du rôle du parc locatif privé ? etc.

Contexte
Le Royaume-Uni (dont l'Ecosse) est un pays dont la culture juridique est largement fondée sur le "droit naturel", qui vise à la protection des libertés fondamentales et fait de tout droit proclamé un droit opposable (par opposition au droit romain, programmatique, qui engage la collectivité à affecter des moyens).
L'Ecosse est une région partiellement autonome sur le plan législatif. En matière de logement, cette région connaît une transition rapide, partant d'un marché locatif privé, vers une polarisation entre le développement de l'accession à la propriété et le développement du locatif social. Ce parc locatif social est porté par des bailleurs sociaux, mais également largement directement par des collectivités locales, ce qui facilite sans doute la clarification de leurs responsabilités.

Un groupe de travail "mal-logement" a été mis sur pied en 1999 pour produire des recommandations sur la manière dont le mal-logement pouvait être prévenu et –lorsqu il advient- éliminé définitivement. Le rapport de ce groupe de travail a été publié en février 2002 et contenait 59 recommandations, relevant à la fois de la production réglementaire et de l'aménagement des politiques publiques. Celles qui concernent spécifiquement la législation se retrouvent dans la Loi de 2003.

---

[1] La traduction littérale de *homelessness* est "carence de chez-soi", ce terme est tantôt utilisé pour désigné l'ensemble des difficultés d'habitat, tantôt pour désigner le sans-abrisme. La Loi écossaise tend à reprendre l'acception de Robson et Poustie (1996), donnant cinq définitions du mal-logement : l'absence de toit, l'absence de domicile, des équipements insécurisés, des conditions d'habitat intolérables, le partage non-choisi de l'habitat.

La législation sur le mal-logement prend racine dans la Loi britannique sur le Logement (des personnes mal-logées) de 1977, consolidée par la Loi écossaise sur le logement de 1987. Il s'agit de la première mesure légale définissant des responsabilités spécifiques et clarifiées aux collectivités territoriales, pour traiter du mal-logement sur leur territoire. Pourtant, elle s'est révélée d'une portée limitée. Même si un demandeur se voyait reconnaître le statut de mal-logé, la contextualisation des situations constituait souvent une série d'obstacles, organisés par la Loi.

Ces obstacles étaient les "besoins prioritaires", "l'intentionnalité" et les "connexions locales". Les "besoins prioritaires" étaient destinés à assurer que là où les moyens étaient limités, les familles avec enfants et les plus vulnérables des mal-logés pourraient avoir droit à une réponse des autorités locales. "L'intentionnalité" visait à éviter que certains habitants choisissent délibérément de se mettre en difficulté, pour tirer abusivement profit des garanties offertes. Enfin, les "connexions locales" étaient destinées à éviter l'appel d'air des villes "magnétiques", attirant les sans-abris venus d'autres parts du pays. La capacité des demandeurs à surmonter ces contraintes déterminait le degré d'aide qu'une collectivité locale était en devoir de proposer. Dans les faits, ces contraintes ont représenté un mécanisme de rationnement.

La Loi sur le mal-logement de 2003, combinée avec la Loi écossaise sur le Logement de 2001 actualise la législation existante pour que les autorités locales puissent effectivement faire face au mal-logement. La Loi introduit fondamentalement un changement culturel, concentrant l'effort sur le relogement réussi des mal-logés, plutôt que sur l'exploration de leur légitimité.

Pour y parvenir, la Loi va progressivement effacer la notion de "besoins prioritaires" au cours des dix prochaines années, actualiser la Loi concernant "l'intentionnalité" et suspendre les conditions de "connexions locales". La Loi définit aussi les responsabilités des propriétaires privés, qui doivent notamment informer les autorités locales lorsqu'elles expulsent un locataire (y compris les congés et reprises diverses). Enfin, la Loi permet également aux tribunaux de prendre en compte la mesure dans laquelle les arriérés de loyer sont le résultat de délais dans le versement d'aides individuelles au logement (discrétionnaires au Royaume Uni), et ainsi éviter les expulsions "inutiles".

Quelques domaines clés de la Loi

Le rôle des collectivités locales
Elles ont un rôle stratégique, qui consiste à identifier la répartition du mal-logement sur leur territoire et à présenter aux ministres une stratégie visant à le prévenir et à l'éliminer (la stratégie est soumise à un certain nombre de cadres, dont le "manuel d'utilisation" de la Loi et doit être identifiée avant une date limite).
Les collectivités locales ont également un rôle de conseil et d'information. Elles doivent s'assurer que l'accès aux conseils et à l'information est gratuit pour toute personne, sur le mal-logement et la prévention du mal-logement, et pour tout service assistant une personne mal-logée ou travaillant à prévenir le mal-logement.
Les collectivités locales doivent déterminer le bien-fondé des demandes au titre du mal-logement, autour des notions rénovées, qui constituaient les obstacles à l'application des législations antérieures. Lorsque les demandes sont fondées, les collectivités locales doivent s'assurer qu'il y est porté une réponse, dont la nature varie en fonction de la combinaison de ces contextes de mal-logement (besoins prioritaires, intentionnalité, connexions locales).
L'actualisation des "conditions d'éligibilité" est donc une question centrale.

Les "besoins prioritaires"
La Loi abolira la notion de "besoin prioritaire" le 31 décembre 2012. Dès lors le droit à une solution permanente s'étendra à tous les mal-logés et plus uniquement à ceux qui expriment un "besoin prioritaire". Cette notion sera graduellement élargie jusqu'à ce que tous les ménages considérés comme mal-logés ou menacés de mal-logement y soient inclus. C'est une approche gérée et phasée visant à s'assurer que les plus défavorisés ne soient pas désavantagés, mais également à permettre l'accès aux solutions d'habitat et aux services, à ceux qui ne relèveraient pas de définitions circonscrites.
Au cours de la première phase, la définition des groupes prioritaires est étendue aux personnes rendues vulnérables en fonction des éléments suivants :

- pathologie chronique

- vieillissement
- pathologie mentale
- incapacité d'apprentissage
- troubles de la personnalité
- ayant subi un "préjudice[2]" ou un avortement
- sortants d'hôpital, de prison ou des forces armées régulières,
- jeunes de 18 à 20 ans et courant un risque d'exploitation sexuelle ou financière, de consommation déraisonnable de drogue ou d'alcool, ou antérieurement suivis par une collectivité locale,
- personne courant un risque de violence ou de harcèlement en raison de sa couleur, de sa race, de son orientation sexuelle, de son origine ethnique ou nationale
- victimes d'abus domestiques.

La Loi consolide les droits légaux de ces groupes de personnes vulnérables. En outre, le "besoin prioritaire" est automatiquement reconnu à toute personne de 16 ou 17 ans.
Les demandeurs d'asile ont été écartés de cette première phase d'extension pour des raisons techniques de partage de compétence entre l'administration du Royaume-Uni et les institutions écossaises (il existe un dispositif national d'accueil au Royaume-Uni, dont les éventuelles évolutions ne peuvent qu'être traitées à cette échelle).

La mal-logement "intentionnel"[3]
D'après la Loi de 1987, tout ménage reconnu comme mal-logé (ou potentiellement mal-logé) et persuadé de relever d'un "besoin prioritaire" devait également être jaugé sur le caractère intentionnel de sa situation. La nouvelle Loi remplace le *devoir* de vérifier l'intentionnalité, par un *pouvoir* de le faire, autorisant un caractère discrétionnaire des collectivités sur cet aspect.

La Loi de 1987 a donné aux collectivités locales le seul devoir d'assurer un hébergement temporaire et de fournir conseil et assistance à ceux qui se trouvaient intentionnellement mal-logés ou sans-abri. La nouvelle Loi reconnaît la nécessité d'une approche plus dynamique des différents épisodes du mal-logement intentionnel. Si une collectivité locale choisit de vérifier l'intentionnalité et que le ménage en est convaincu, la collectivité aura le devoir de fournir un "logement locatif de court-terme" (une sorte de bail glissant), avec une aide acceptée par le ménage, pour travailler sur les causes de cette intentionnalité. Par exemple, s'il s'agit d'un problème d'arriérés de loyer ou de dette chronique, elle peut offrir une aide à la gestion, établir un plan d'apurement, etc. Si la démarche est satisfaisante, le statut locatif devient durable après une période d'un an. Si la démarche est un échec, il y a une sorte de "rétrogradation" des devoirs de la collectivité, qui doit offrir un hébergement basic.
Si un ménage intentionnellement mal-logé a déjà connu un échec dans un dispositif équivalent au cours des 12 derniers mois, si un membre du ménage a été expulsé pour troubles dans les trois ans précédents, si un membre du ménage est soumis à une mesure quelconque liée à un comportement anti-social, la collectivité locale pourra choisir entre un "bail glissant" et un hébergement offrant des conditions de vie et un statut locatif moins confortables. Mais même dans ce cas, les ménages doivent disposer d'une aide capable de les amener à intégrer un "bail glissant" et passer la période de probation d'un an, avant accès à un statut de droit commun.

Les connexions locales
Les ménages reconnus comme exprimant un besoin prioritaire et non-intentionellement mal logés peuvent continuer de ne pas être pris en compte par la collectivité locale qu'ils ont mis en cause, s'ils sont convaincus d'avoir une connexion plus forte avec une autre collectivité locale. Dans ces cas, la collectivité locale mise en cause dispose du pouvoir de les orienter vers une autre collectivité locale qui assumera la charge de ses responsabilités légales. Ce type de réorientation n'a pas lieu si un membre du ménage court un danger domestique.
La notion de "connexion locale" avec une collectivité locale est établie par le fait de travailler ou de vire sur son territoire pendant au moins 6 des 12 derniers mois, ou pas moins de 3 années parmi les cinq précédentes. Mais les liens familiaux ou autres circonstances spéciales peuvent également constituer une connexion locale. Il n'est pas juridiquement nécessaire de vivre sur le territoire d'une collectivité pour justifier de connexions locales qui engagent sa responsabilité.

---

[2] La notion *miscarriage* peut signifier à la fois égarement, échec, déni, erreur judiciaire,…
[3] Intentionnel ne renvoie pas à la volonté, mais au fait que la situation résulte d'un acte du ménage, comme par exemple cesser de payer son loyer (quelles ques soient les raisons qui l'explique).

La Loi invite le Ministère à publier des documents fournissant des détails plus précis sur la manière dont cette partie du texte sera déclinée (notamment concernant la suspension des aides motivées par les connexions locales).

Les demandeurs d'asile sont répartis sur l'ensemble du Royaume-Uni par un dispositif national et le parlement écossais n'est pas compétent pour intervenir dans cette organisation. Les demandeurs d'asile ne sont donc pas éligibles à ce dispositif. Mais la Loi prévoit que les collectivités locales ne peuvent prétendre que le fait de vivre dans ces centres assignés relève d'un choix personnel. Cela signifie qu'un réfugié peut décider de vivre où il le souhaite en Ecosse, indépendamment de son lieu original désigné et de toute considération de connexion locale.

L'hébergement des sans-abri

La Loi introduit un droit à une solution temporaire pour couvrir la période précédent la résolution des causes éventuelles du sans-abrisme et la mise en œuvre des responsabilités de la collectivité locale à l'égard du ménage. Les solutions durables offertes aux personnes sans-abri doivent offrir des conditions propices à l'accueil des enfants (sanitaires privatifs, chambres séparées des parents,…).
La Loi créée également une sorte d'architecture qui établi en quoi tel type d'hébergement temporaire n'est pas souhaitable pour tel type de ménages, sauf en telles circonstances exceptionnelles. Un document légal ultérieur viendra parfaire cette grille de lecture.

Information des collectivités locales

La Loi propose que toute expulsion ou congé locatif soit transmis aux collectivités locales, pour qu'elles puissent apporter l'aide appropriée et ainsi prévenir l'expulsion et éviter la constitution d'une situation de mal-logement.

"Location sécurisées" : revendication de jouissance[4]

Les "locations sécurisées" sont perpétuées sur le secteur locatif privé et cette partie de la Loi vise à creuser les droits des locataires concernés, lorsque la récupération du bien est fondée sur le motif d'arriérés de loyers. Les droits des locataires privés sont plus limités que ceux de leurs équivalents du secteur locatif social dans la même situation, qui disposent d'un test de "caractère raisonnable" pour tout motif de revendication.
La Loi dispose que la revendication de jouissance d'un logement dont les arriérés correspondent à trois mois de loyers ne soit plus un motif obligatoire de "récupération". A titre d'illustration, si la dette est due et que le retard est lié à un dysfonctionnement des aides sociales, le tribunal appliquera un test de "caractère raisonnable", de même que pour une demande fondée sur un délai chronique de paiement, qui pourrait être lié aux délais de perception d'allocations publiques.

[4] C'est une procédure qui se situe à mi-chemin entre le congé et la procédure d'expulsion. On pourrait parler de "congé pour dette", même si cette procédure implique d'autres motifs de congé.